

## MASALAH TANGGUNG JAWAB OPERATOR PESAWAT UDARA NEGARA TERHADAP PIHAK KETIGA

Oleh:

**E. Saefullah Wiradipradja\***

### Abstract

*Up to date international air law does not regulate the liability of State aircraft operator to third-party on the surface. The same condition happens to Indonesian national air law. On the other hand, the United States legal system allows the third-party victim to sue the government agent which operates an aircraft, since the government waives his immunity. To meet justice, equal legal protection, and legal assurance, it urgently needs to reform international legal instrument and national legal system as well, which enable the victims to get compensation as a result of the State aircraft operation.*

### Pendahuluan

Kegiatan penerbangan, baik dengan mengoperasikan pesawat udara sipil maupun pesawat udara negara, dapat menimbulkan risiko yang tidak diinginkan bukan saja kepada mereka yang terlibat langsung dalam kegiatan penerbangan namun juga bagi pihak lain yang tidak terlibat dalam kegiatan tersebut. Berbagai risiko akibat kegiatan penerbangan tersebut bermacam-

macam, dapat berupa gangguan karena kebisingan, *sonic boom*, tabrakan pesawat, kecelakaan pesawat, atau karena benda jatuh dari pesawat, yang kesemuanya dapat menimbulkan kerugian terhadap manusia atau benda di darat (pihak ketiga).

Dalam hal terjadinya kerugian terhadap pihak ketiga akibat pengoperasian pesawat udara maka yang bertanggung jawab adalah operator pesawat udara. Yang dimaksud dengan tanggung jawab operator pesawat udara untuk kerugian terhadap pihak ketiga tersebut adalah pesawat udara yang sedang dalam penerbangan (*in flight*), bukan tanggung jawab atas kerugian yang

\* Dr. (Unpad); LL.M. (Monash Uni); S.H. (Unpad); Guru Besar Hukum Internasional/Hukum Udara dan Ruang Angkasa, Fakultas Hukum dan Program Pascasarjana Unpad; Direktur Pusat Studi Hukum Udara dan Ruang Angkasa - Fakultas Hukum Unpad

diakibatkan oleh suatu pesawat udara yang berada di darat.<sup>1</sup>

Masalah tanggung jawab operator pesawat udara terhadap pihak ketiga, yang disebabkan oleh pesawat udara sipil asing telah diatur dalam Konvensi Roma 1933 dan 1952. Sedangkan untuk penerbangan domestik diatur dalam peraturan perundang-undangan nasional masing-masing negara, seperti di Indonesia diatur dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1995 tentang Angkutan Udara. Namun ketentuan-ketentuan tersebut hanya berlaku bagi operator pesawat udara sipil dan tidak berlaku bagi operator pesawat udara negara.<sup>2</sup>

Masalahnya adalah, bagaimana bila kerugian yang diderita oleh pihak ketiga di darat sebagai akibat dari pengoperasian pesawat udara negara, dapatkah pihak korban menuntut negara atau pemerintah untuk membayar kompensasi? Di Amerika Serikat misalnya, sejak tahun 1946 berdasarkan Federal Tort Claims Act, negara atau pemerintah bertanggung jawab atas kerugian yang diderita pihak ketiga di darat yang diakibatkan oleh pesawat udara negara.

### Pesawat Udara Negara

Sampai saat ini pengaturan status hukum dari pesawat udara negara

masih belum memuaskan yang pada akhirnya menimbulkan tidak adanya kepastian. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan dalam Pasal 3 ayat (a) dan ayat (b) Konvensi Chicago 1944:<sup>3</sup>

*"(a) This Convention shall be applicable only to civil aircraft, and shall not be applicable to State aircraft.*

*"(b) Aircraft used in military, customs and police services shall be deemed to be State aircraft".*

Salah satu ketidakjelasan pengaturan tersebut adalah mengapa Konvensi Chicago menyebut tentang pesawat udara negara, sementara di pihak lain menyatakan pula bahwa Konvensi tersebut tidak berlaku bagi pesawat udara negara. Jadi apa fungsi pengaturan tersebut, tidak jelas. Konvensi Chicago juga tidak mengatur tentang imunitas atau hak-hak istimewa (*preveleges*) pesawat udara negara, sehingga masalah status pesawat udara militer, bea-cukai, dan polisi tetap terdapat kekosongan (*vacuum*) hukum.<sup>4</sup> Lain halnya dengan Konvensi Paris 1919,<sup>5</sup> yang mengatur tentang pesawat udara negara lebih lengkap dan fungsional. Misalnya dalam Pasal 30 par. 3 menyatakan:

*"All State aircraft other than mili-*

<sup>1</sup> Lihat E. Suherman, *Tanggung Jawab Pengangkut Dalam Hukum Udara Indonesia*, Eresco, Bandung, 1962, hal. 29.

<sup>2</sup> Pasal 1 ayat (7) dan (8) dan Pasal 44 Undang-Undang Penerbangan 1992 dan Pasal 43 Peraturan Pemerintah 1995.

<sup>3</sup> Convention on International Civil Aviation, Chicago, December 7, 1944.

<sup>4</sup> Lihat Julian G. Verplaetse, *International Law in Vertical Space*, Fred B. Rothman and Cy, South Hackensack N.J., 1960, hal. 78.

<sup>5</sup> Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation, Paris, October 13, 1919.

*tary, customs and police aircraft, shall be treated as private aircraft and as such shall be subject to all the provisions of the present Convention”.*

Jadi pesawat udara selain dari pesawat udara militer, bea-cukai, dan polisi diperlakukan sebagai pesawat udara sipil dan Konvensi berlaku terhadapnya.

Demikian juga dalam Pasal 32 Konvensi Paris dinyatakan bahwa pesawat udara militer memiliki imunitas (*privileges*) yang sama sebagai *foreign “men-of-war”* (*warships*) bila telah mendapat izin untuk memasuki wilayah negara peserta Konvensi.<sup>6</sup> Namun, imunitas (*preveleges*) tidak akan diberikan jika pesawat udara militer dipaksa untuk mendarat (*forced to land*) (Pasal 32 par. 2). Sedangkan pesawat udara bea-cukai dan polisi tidak memiliki imunitas tersebut, meskipun dapat diberi izin untuk melintasi wilayah negara lain berdasarkan perjanjian terpisah dengan negara bersangkutan (Pasal 33).

Istilah “pesawat udara negara” sendiri agak kabur dan sering memasukkan berbagai macam pesawat yang berbeda. Kriteria umum tentang pengertian pesawat udara negara adalah tujuan penggunaannya untuk pelayanan umum (*public service*). Menurut Meyer tidak ada pengertian yang diterima secara universal tentang pesawat udara negara, dan secara hukum, pesawat udara

dianggap sebagai pesawat udara negara jika berada di bawah pengawasan negara dan secara eksklusif digunakan oleh negara untuk tujuan-tujuan yang dikehendaki oleh negara.<sup>7</sup> Kepemilikan tidaklah menjadi kriteria.<sup>8</sup>

Menurut Diedericks-Verschoor pesawat udara negara dapat dikategorikan sebagai berikut:

- a. customs aircraft;
- b. police aircraft;
- c. military aircraft;
- d. mail-carrying aircraft;
- e. aircraft carrying Heads of State;
- f. aircraft carrying high government officials;
- g. aircraft on special missions.<sup>9</sup>

Sedangkan dalam Undang-Undang Penerbangan 1992, Pasal 1 ayat (7) dinyatakan bahwa: “Pesawat udara negara adalah pesawat udara yang dipergunakan oleh Angkatan Bersenjata Republik Indonesia dan pesawat udara instansi Pemerintah tertentu yang diberi fungsi dan kewenangan untuk menegakkan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (8) dinyatakan: “Pesawat udara sipil adalah pesawat udara selain pesawat udara negara”.

Dari pengertian yang diberikan oleh Undang-Undang Penerbangan tersebut, yang dimaksud dengan pesawat udara negara adalah dalam arti sempit, yaitu hanya pesawat udara militer, bea-

<sup>6</sup> Lihat Diedericks-Verschoor, *An Introduction to Air Law*, Sixth revised edition, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1977, hal. 34.; juga Julian G. Verplaetse, *loc. cit.*

<sup>7</sup> Diedericks-Verschoor, *loc. cit.*

<sup>8</sup> Julian G. Verplaetse, *id.*, hal. 76.

<sup>9</sup> Diedericks-Verschoor, *loc. cit.*

cukai, dan polisi. Sebab secara umum, pesawat udara negara yang diberi fungsi dan kewenangan untuk menegakkan hukum adalah pesawat udara militer, bea-cukai, dan polisi. Selain pesawat udara tersebut, menurut Undang-Undang Penerbangan, termasuk pesawat udara sipil. Dari ketentuan tersebut, berarti pesawat yang dimiliki atau digunakan untuk tujuan melaksanakan tugas negara lainnya, seperti pesawat kepresidenan, pesawat pencarian dan penyelamatan (SAR), pesawat misi ilmu pengetahuan, pesawat Departemen Perhubungan/Pertanian/Kehutanan, dsb. (yang biasa disebut pesawat udara negara lainnya), termasuk klasifikasi pesawat udara sipil, setidaknya-tidaknya diperlakukan seperti pesawat udara sipil. Bila penafsiran ini benar, maka klasifikasi pesawat udara negara menurut Undang-Undang Penerbangan mirip seperti yang diberikan oleh Konvensi Paris 1919. Artinya, apabila pesawat udara negara, selain pesawat militer, bea-cukai, dan polisi, menyebabkan kerugian kepada pihak ketiga di darat maka negara/pemerintah sebagai operator dapat dituntut untuk membayar kompensasi kepada korban. Yang menjadi masalah tinggal kerugian yang diakibatkan oleh pesawat udara militer, bea-cukai, dan polisi saja.

Saya sendiri lebih condong untuk memberikan pengertian pesawat udara negara yang didasarkan pada pemilikan oleh negara dan atau digunakan khusus untuk tujuan negara/pemerintah, tidak terbatas pada pesawat udara militer, bea-cukai, dan polisi. Dengan demikian klasifikasi pesawat udara menjadi sebagai berikut:

1. Pesawat udara negara terdiri dari:
  - a. Pesawat udara militer, terdiri

dari: pesawat angkatan darat, angkatan laut, angkatan udara, dan pesawat yang dimiliterisasikan,

- b. Pesawat bea-cukai, pesawat polisi;
  - c. Pesawat udara lainnya, yang dimiliki dan atau yang digunakan oleh negara/pemerintah (kepresidenan, perhubungan, pertanian, kehutanan, pencarian dan penyelamatan, misi ilmu pengetahuan, dsb.).
2. Selain dari pesawat udara negara di atas adalah pesawat udara sipil.

Memang tidak ada keraguan mengenai pesawat udara bea-cukai dan polisi sebagai pesawat udara negara, dan secara umum diterima juga bahwa pesawat udara militer adalah pesawat udara negara, namun terdapat pendapat yang berbeda mengenai pengertian yang tepat tentang istilah "pesawat udara militer". Pada awal perkembangan penerbangan militer, status militer dari suatu pesawat ditentukan oleh status militer dari komandannya. Selama Perang Dunia Pertama pesawat udara militer dengan mengharuskan menggunakan tanda yang jelas di luar pesawat sehingga kebangsaan pesawat tersebut mudah untuk diketahui. Dan selanjutnya secara berturut-turut diberikan status hukum dalam Konvensi Paris 1919 dan Konvensi Chicago 1944.<sup>10</sup> Dalam berbagai konvensi internasional yang

---

<sup>10</sup> *Ibid*

berkaitan dengan penerbangan atau pemanfaatan pesawat udara untuk berbagai kepentingan selalu menyatakan bahwa ketentuan-ketentuan tersebut tidak berlaku bagi pesawat udara militer, bea-cukai, dan polisi.<sup>11</sup>

### **Tanggung Jawab Operator Pesawat Udara Negara**

Setiap pengoperasian pesawat udara, baik pesawat udara sipil maupun pesawat udara negara, berpotensi untuk menimbulkan risiko apakah bagi pihak operator maupun bagi pihak lain, meskipun dewasa ini pesawat udara adalah moda angkutan yang menggunakan teknologi tinggi. Oleh karena itu sangat diperlukan adanya peraturan perundang-undangan yang jelas dan komprehensif yang menyangkut masalah tanggung jawab operator pesawat udara terhadap kerugian yang diakibatkan oleh pengoperasian pesawat udara.

Berkaitan dengan masalah tanggung jawab akibat pengoperasian pesawat udara tidak terlepas dari masalah siapa yang harus bertanggung jawab bilamana terjadi kerugian yang menimpa pihak lain, khususnya pihak ketiga. Dalam hukum udara, pihak yang bertanggung jawab tersebut adalah operator. Masalahnya adalah, siapa saja yang disebut operator pesawat udara negara?

Dalam Konvensi Roma 1952 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan operator adalah orang yang menggunakan pesawat udara pada saat

terjadinya kerugian (Pasal ayat 2.a.) baik digunakan secara pribadi atau digunakan oleh pegawainya dalam hubungan kerja (Pasal 2 ayat 2.b.), atau pemilik pesawat yang tercantum namanya dalam pendaftaran (registered owner) dianggap sebagai operator, kecuali dapat dibuktikan sebaliknya (Pasal 2 ayat 3).<sup>12</sup> Bilamana terjadi kerugian yang diderita oleh pihak ketiga di darat, operator bertanggung jawab atas kerugian tersebut (Pasal 2 ayat 1).

Mengambil perbandingan dari ketentuan Konvensi Roma 1952 tersebut, maka operator pesawat udara negara tentunya adalah negara/pemerintah, baik sebagai pemilik (owner) maupun sebagai pihak yang menggunakan pesawat udara, yang dalam prakteknya dilaksanakan oleh para petugas atau pegawainya sesuai dengan perintah yang diberikan.

Masalahnya adalah, apakah operator pesawat udara negara dapat dipertanggung jawabkan terhadap kerugian yang diderita oleh pihak lain, khususnya pihak ketiga di darat, yang diakibatkan oleh pesawat udara negara? Hal ini berkaitan dengan adanya imunitas yang dimiliki oleh negara/pemerintah (sovereign/government's immunity) sesuai dengan hukum yang diakui secara universal. Sampai sejauh ini peraturan perundang-undangan nasional Indonesia belum mengatur masalah ini. Untuk menjawab masalah tersebut kita harus melihat berbagai teori atau mengadakan perbandingan dengan peraturan

<sup>11</sup> Untuk perinciannya, lihat Diedericks-Vershoor, *id.*, hal 36 – 38.

<sup>12</sup> Convention on Damage Caused by Foreign Aircraft to Third Parties on the Surface, Rome, October 7, 1952, lihat juga E. Suherman, *id.*, hal 31

perundang-undangan di negara lain.

Memperhatikan tentang pengertian pesawat udara seperti diuraikan di atas, pada intinya terdapat dua pendapat:

*Pertama*, mengartikan pesawat udara negara hanya terdiri dari pesawat udara militer, bea-cukai, dan polisi;

*Kedua*, mengartikan pesawat udara negara yang lebih luas, di samping pesawat udara militer, bea-cukai, dan polisi, juga termasuk pesawat udara lainnya yang dimiliki dan atau digunakan oleh negara, seperti pesawat udara kepresidenan, pesawat udara pencarian dan penyelamatan (SAR), pesawat Departemen Perhubungan/ Pertanian/ Kehutanan, pesawat misi ilmu pengetahuan, dsb.

Apabila berpegang pada pendapat pertama, maka baik Konvensi Roma 1952 maupun Undang-Undang Penerbangan 1992 tidak berlaku bagi pesawat udara militer, bea-cukai, dan polisi, sedangkan bagi pesawat udara negara lainnya tetap dapat diberlakukan. Artinya, bilamana terjadi kerugian yang diderita pihak ketiga di darat yang diakibatkan oleh pesawat udara negara, selain pesawat udara militer, bea-cukai, dan polisi, dapat menuntut kompensasi kepada negara/pemerintah atas kerugian yang dideritanya tersebut.

Namun apabila berpegang pada pendapat kedua, maka kerugian yang diakibatkan oleh pesawat udara negara, termasuk oleh pesawat udara negara selain pesawat udara militer, bea-cukai, dan polisi, secara yuridis tidak dapat diberikan kompensasi.

Dari sisi rasa keadilan,

perlindungan hukum yang sama terhadap setiap orang, dan adanya kepastian hukum maka sulit untuk diterima adanya perbedaan perlakuan terhadap korban yang menderita kerugian akibat pengoperasian pesawat udara sipil dan pesawat udara negara. Hal ini disebabkan dalam kedua kejadian tersebut para korban sama-sama tidak ada hubungan apa pun dengan pengoperasian pesawat udara.

Apabila kepada para korban yang menderita kerugian yang diakibatkan oleh pesawat udara negara tersebut akan diberikan kompensasi, menurut pendapat saya ada dua cara yang dapat dilakukan.

*Cara pertama*, mengadakan perubahan terhadap Undang-Undang Penerbangan 1992 dan KUHPerdata. Pengertian tentang pesawat udara negara (termasuk istilah Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) sebagaimana dimuat dalam Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Penerbangan perlu diubah, sehingga mencakup pesawat udara negara lainnya yang dimiliki dan atau digunakan khusus untuk kepentingan negara/pemerintah. Perubahan terhadap Pasal 44 Undang-Undang Penerbangan dengan menambahkan ayat baru yang mengatur bahwa negara/pemerintah bertanggung jawab terhadap kerugian yang diderita oleh pihak ketiga akibat pengoperasian pesawat udara negara. Ketentuan ini disertai dengan beberapa perkecualian, misalnya negara/pemerintah dibebaskan dari tanggung jawab atas kerugian akibat pengoperasian pesawat udara militer di waktu perang, atau terhadap kerugian akibat perbuatan pegawainya (pilot) yang bertindak di luar ruang lingkup tugas dan wewenangnya, atau karena adanya *contributory negli-*

gence, dsb.

Perubahan terhadap KUHPerdota adalah dengan memperluas ketentuan Pasal 1365 mengenai pihak yang harus bertanggung jawab, yaitu termasuk negara/pemerintah dengan disertai beberapa pengecualian sebagaimana disebut di atas.

Pemikiran ini didasarkan pada konstruksi hukum bahwa oleh karena negara adalah *badan hukum* (rechts persoon) maka negara adalah *subyek hukum* yang memiliki hak dan kewajiban hukum sebagaimana subyek hukum lainnya, yaitu individu. Hal ini terutama bila negara bertindak sebagai *jure gestionis*, bukan sebagai *jure imperii*. Dengan demikian, apabila negara melakukan perbuatan melawan hukum yang menyebabkan kerugian bagi pihak lain, maka dia wajib memberikan kompensasi sesuai dengan ketentuan Pasal 1365 KUHPerdota.<sup>13</sup> Dan apabila perbuatan melawan hukum tersebut dilakukan oleh para pegawainya dalam rangka pelaksanaan tugas yang diberikan oleh negara/pemerintah, maka negara/pemerintah harus bertanggung jawab sebagaimana diatur dalam Pasal 1367 KUHPerdota. Jadi dalam hal ini bila pengoperasian pesawat udara militer, bea-cukai, dan polisi, termasuk pesawat udara negara lainnya, menyebabkan kerugian kepada pihak lain, khususnya pihak ketiga di darat, maka negara/pemerintah wajib memberikan kompensasi atas dasar perbuatan

melawan hukum. Dan apabila perbuatan melawan hukum tersebut dilakukan oleh pilot atau awak pesawat, maka negara bertanggung jawab atas kerugian yang diderita pihak lain selama pilot atau awak pesawat tersebut bertindak dalam ruang lingkup tugasnya.

*Cara kedua*, dibuat peraturan perundang-undangan baru yang memuat ketentuan bahwa negara/pemerintah *melepaskan imunitasnya*, sehingga kerugian yang diderita pihak ketiga di darat yang diakibatkan oleh pengoperasian pesawat udara militer, bea-cukai, polisi, dan pesawat udara negara lainnya, negara bertanggung jawab untuk membayar kompensasi, seperti halnya terjadi di Amerika Serikat.<sup>14</sup> Berkaitan dengan pelepasan imunitas negara tersebut dapat disertai dengan beberapa pengecualian, misalnya bagi pesawat udara militer yang sedang bertugas dalam operasi-operasi militer pada saat negara dalam keadaan perang, atau situasi dan kondisi lain yang membenarkan negara/pemerintah tetap memiliki imunitas.

Di Amerika Serikat, setelah Perang Dunia Kedua berakhir, dikeluarkan Federal Tort Claims Act, 1946 yang menyatakan bahwa Pemerintah Amerika Serikat dapat dituntut atas kerugian yang diderita para korban akibat kesalahan pilot dalam mengoperasikan pesawat udara negara, umumnya pesawat udara militer,

<sup>13</sup> Lihat Algra, N.E. en K. van Duyvendijk, *Rechtsaangvang (Mula Hukum)*, diterjemahkan oleh J.C.T. Simorangkir dan H. Boerhanoeddin S.B.), H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1977, hal 177 - 179.

<sup>14</sup> Lihat Joseph A. Bosco, "Liability of the United States Government for Outer Space Activities which Result in Injuries, Damages or Death According to United States National Law", *Journal of Air Law and Commerce*, Volume 51, Summer 1986, Number 4, Southern Methodist University School of Law, hal 827 etc.

baik karena jatuh, kecelakaan, atau insiden. Hal yang sama terjadi dalam asus kesalahan petugas ATC, pegawai pengawas cuaca, atau petugas inspeksi, sertifikasi, pengawas, dsb.<sup>15</sup>

Suatu kasus yang sangat penting berkaitan dengan Federal Tort Claims Act (FTCA) yang menyangkut perbuatan melawan hukum di bidang penerbangan adalah kasus *Richards v. United States* (1962). Dalam kasus tersebut Mahkamah Agung Amerika Serikat menyatakan: "*The Tort Claims Act was designed primarily to remove the sovereign immunity of the United States from suits in tort and, with certain specific exceptions, to render the Government liable in tort as a private individual would be under like circumstances. ...*". Dan berdasarkan Federal Tort Claims Act, Bab 171 dari Titel 28 USCS §§ 2671 – 2680, "*the United States has waived, with certain enumerate exceptions, the federal government's immunity from liability in tort for the acts of its officers, employees, and representatives. As in other instances of negligence actions against the Government, this provision has been quoted and applied in aviation tort cases in which the United States is either the sole defendant or one of multiple defendants. Among the provisions, the Act stipulates, in §2674, that 'the United States shall be liable, respecting the provisions of this title relating to tort claims, in the same manner and to the same extent as a private individual under like circumstances....'*"<sup>16</sup>

Dengan demikian, pesawat udara yang dimiliki dan atau dioperasikan oleh Pemerintah Amerika Serikat, termasuk pesawat udara militer, dapat dituntut untuk membayar kompensasi apabila merugikan pihak lain, karena pemerintah telah menanggalkan imunitas kekuasaannya (sovereign immunity) untuk memungkinkan pemerintah bertanggung jawab atas perbuatan melawan hukum sebagaimana seorang individu biasa. Selanjutnya, karena Amerika Serikat telah menanggalkan imunitas pemerintahannya (government's immunity) tersebut, maka pemerintah dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatan melawan hukum dari para pejabat, pegawai, dan para wakilnya.

Bab 85 dari Titel 28 USCS, mengatur secara umum tentang yurisdiksi dari District Courts, § 1346(b) yang menetapkan ketentuan tambahan bahwa berdasarkan ketentuan Bab 171 dari Titel ini, *district courts ... memiliki yurisdiksi eksklusif tentang tuntutan sipil terhadap Amerika Serikat atas kerugian finansial, ... untuk luka-luka atau kerugian harta benda, atau penderitaan pribadi (personal injury) atau karena kematian yang disebabkan oleh kesalahan dari pegawai Pemerintah Amerika Serikat ....*<sup>17</sup>

Tuntutan terhadap Pemerintah Amerika Serikat berdasarkan Federal Tort Claims Act karena luka-luka, kematian, kerusakan harta benda, dsb. sebagai akibat jatuhnya pesawat udara, kecelakaan, atau insiden, adanya unsur *kesalahan* (negligence) di pihak Pemerintah Amerika Serikat harus

<sup>15</sup> Stuart M. Speiser and Charles F. Krause, *Aviation Tort Law*, The Lawyers Co-operative Publishing Co., Vol.2, Rochester, New York 14694, 1979, hal. 310 – 311.

<sup>16</sup> *Id.*, hal. 312.

<sup>17</sup> *Id.*, hal. 313.

dibuktikan, dan kesalahan tersebut harus terbukti sebagai unsur yang paling berperan dalam menyebabkan (proximate cause) jatuhnya pesawat, kecelakaan, atau insiden. Pertanggungjawaban pemerintah tersebut tetap berlaku syarat-syarat tentang kesalahan dan sebab yang sama sebagaimana berlaku bagi perorangan biasa dalam keadaan yang sama, termasuk mengenai ketentuan *contributory negligence* di pihak korban (plaintiff) yang memungkinkan pemerintah dibebaskan dari tanggung jawab baik untuk seluruhnya atau untuk sebagian.<sup>18</sup>

Jadi ketentuan yang mengatur tentang tanggung jawab Pemerintah Amerika Serikat atas kerugian yang diderita pihak ketiga akibat pengoperasian pesawat udara negara berlaku prinsip *based on fault/negligence liability*, bukan prinsip *strict/absolute liability*.<sup>19</sup> Hal ini berbeda dengan prinsip tanggung jawab yang dianut dalam hukum pengangkutan udara yang menganut prinsip tanggung jawab mutlak. Dalam kasus *Laird v. Nelms* (1972) Pemerintah Amerika Serikat dituntut untuk membayar kompensasi untuk kerugian sebuah rumah yang mengalami kerusakan akibat *sonic boom* dari pesawat udara militer yang sedang melakukan latihan. Hakim Agung pada Mahkamah Agung Amerika Serikat, Rehnquist, menulis: "*squarely held – after some decades of conflicting intermediate and lower court, federal court rulings – that the Federal Tort Claims Act requires that negligence be shown – in aviation situations or otherwise – and that*

*the United States cannot be held liable under the Act on any theory of strict liability for engagement in ultrahazardous activities*".<sup>20</sup> Dalam kasus ini Pemerintah Amerika Serikat dibebaskan dari tanggung jawab karena tidak terbukti adanya unsur kesalahan.<sup>21</sup> Namun Hakim Stewart berbeda dengan pendapat mayoritas, menurutnya dalam demikian, terutama yang menyangkut kegiatan di ruang angkasa, seharusnya diberlakukan prinsip tanggung jawab mutlak.<sup>22</sup>

Perkecualian khusus dalam FTCA (subseksi (j)), yaitu ketentuan ini tidak berlaku bagi tuntutan kompensasi terhadap personil militer atau angkatan laut yang sedang dalam aktifitas pertempuran, atau terhadap Penjaga Pantai (Coast Guard), selama dalam keadaan perang.<sup>23</sup>

Yang perlu mendapat perhatian dalam kaitan dengan tanggung jawab operator pesawat udara negara seperti diuraikan di atas, adalah bagaimana kemungkinannya untuk menerapkan prinsip tanggung jawab mutlak (*strict/absolute liability*) mengingat terlepas siapa yang harus bertanggung jawab, bagi pihak ketiga sama saja. Seperti terlihat dari uraian di atas, di Amerika Serikat diterapkan prinsip tanggung jawab atas dasar kesalahan (*based on fault/negligence liability*) dalam hal tanggung jawab negara/pemerintah terhadap kerugian yang diderita pihak ketiga akibat

<sup>18</sup> *Id.*, hal. 317.

<sup>19</sup> Joseph A. Bosco, *id.*, hal. 828.

<sup>20</sup> 406 US 797, 32 L Ed 2d 499, 92S Ct 1989, reh den 409 US 902, 34 L Ed 2d 165, 93 S Ct 95, dalam *id.*, hal. 317, Note 20.

<sup>21</sup> Joseph A. Bosco, *id.*, hal. 829.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Id.*, hal. 321 – 322.

pengoperasian pesawat udara negara. Sedangkan bagi tanggung jawab pengangkut udara (pesawat udara sipil) berlaku prinsip tanggung jawab mutlak.

Di Indonesia, berdasarkan Undang-Undang Penerbangan 1992 dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1995, dalam penerbangan sipil dan angkutan udara (sipil) berlaku prinsip tanggung jawab mutlak. Bilamana akibat pengoperasian pesawat udara negara, negara/pemerintah juga dapat dituntut untuk membayar kompensasi atas kerugian yang diderita pihak ketiga, maka perlu dipikirkan apakah akan menerapkan prinsip tanggung jawab mutlak atau prinsip atas dasar kesalahan (ex. Pasal 1365 KUHpt.). Hal ini perlu dikaji secara mendalam mengingat penerapan prinsip tanggung jawab atas dasar kesalahan akan sangat menyulitkan bagi para korban, karena harus dapat membuktikan unsur kesalahan di pihak operator, suatu hal yang hampir tidak mungkin dapat dilakukan oleh seorang awam di bidang teknologi tinggi penerbangan. Oleh karena itu, dalam rangka melindungi pihak ketiga di darat, Konvensi Roma 1933/1952 menerapkan prinsip tanggung jawab mutlak.

Namun demikian, oleh karena sampai saat ini Indonesia belum menjadi anggota (meng-aksesi/meng-adhesi) Konvensi Roma 1952, maka bila ada pesawat udara asing yang jatuh atau ada benda jatuh dari pesawat tersebut (seperti dalam kasus jatuhnya mesin pesawat JAL di Cengkareng baru-baru ini), pihak korban tidak dapat menuntut kompensasi berdasarkan Konvensi Roma, melainkan berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata.

Pasal 1 ayat (1) Konvensi Roma 1952 menyatakan bahwa "Any person

*who suffers damage on the surface shall, upon proof only that the damage was caused by an aircraft in flight or by any person or thing falling therefrom, be entitled to compensation as provided by this Convention. Nevertheless there shall be no right to compensation if the damage is not a direct consequence of the incident giving rise thereto, or if the damage results from the mere fact of passage of the aircraft through the airspace in conformity with existing air traffic regulations".* Dan Pasal 2 ayat (1) Konvensi Roma menyatakan: "The liability for compensation contemplated by Article 1 of this Convention shall attach to the operator of the aircraft"

Jadi bilamana seseorang di darat menderita kerugian yang diakibatkan oleh pesawat udara yang sedang dalam penerbangan atau oleh benda yang jatuh dari pesawat udara tersebut berhak untuk mendapatkan kompensasi dengan *hanya menunjukkan adanya kerugian*. Jadi tidak perlu membuktikan sebab-sebab dan kesalahan apa yang menyebabkan jatuhnya atau celaknya pesawat tersebut. Sedangkan yang bertanggung jawab untuk membayar kompensasi adalah operator pesawat udara tersebut, kecuali bila kerugian tersebut diakibatkan oleh pesawat udara militer, bea-cukai atau polisi<sup>24</sup>.

### **Penutup**

Berdasarkan pembahasan dan pemikiran di atas, perlu diadakan

---

<sup>24</sup> Pasal 26 Konvensi Roma 1952: "This Convention shall not apply to damage caused by military, customs or police aircraft".

pengkajian dan pembahasan yang mendalam tentang kemungkinan operator pesawat udara negara dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian yang diderita pihak ketiga di darat akibat pengoperasian pesawat udara negara.

Pertama-tama yang perlu mendapat perhatian adalah mengenai pengertian pesawat udara negara yang sampai saat ini masih simpang siur, apakah hanya terbatas pada pesawat udara militer, bea-cukai, dan polisi (dalam arti sempit); atau termasuk juga pesawat udara yang dimiliki dan atau digunakan untuk kepentingan negara/pemerintah (dalam arti luas). Di Amerika Serikat, dan juga para sarjana/ahli hukum udara umumnya, mengartikan pesawat udara negara tidak terbatas hanya pada pesawat udara militer, bea-cukai, dan polisi saja, tapi mencakup pesawat udara yang dimiliki dan atau digunakan oleh negara/pemerintah, seperti pesawat kepresidenan, pesawat departemen, pesawat SAR, misi ilmu pengetahuan, dsb. Sedangkan dalam konvensi-konvensi internasional dan Undang-Undang Penerbangan 1992 mengartikan pesawat udara negara dalam arti sempit.

Dalam usaha kita memenuhi rasa keadilan, kepastian hukum, dan memberikan perlindungan hukum yang sama kepada para korban akibat pengoperasian pesawat udara, sebaiknya peraturan perundang-undangan nasional Indonesia mengatur mengenai tanggung jawab operator pesawat udara negara tersebut. Karena fungsinya demi kepentingan umum, dalam hal-hal tertentu operator pesawat udara negara perlu diberikan beberapa perkecuali an untuk dibebaskan dari tanggung jawabnya, baik untuk seluruhnya atau untuk sebagian.

Oleh karena itu sebaiknya segera diadakan pembaharuan dalam sistem hukum nasional Indonesia dengan cara mengadakan perubahan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada (Undang-Undang Penerbangan 1992 dan Pasal 1365 KUHPt.), atau membuat undang-undang baru yang mengatur pelepasan imunitas negara/pemerintah, sehingga dapat dituntut untuk membayar kompensasi bagi kerugian akibat pengoperasian pesawat udara negara.

Mengingat pengetahuan dan kemampuan pihak ketiga yang sangat tidak memadai tentang pengoperasian pesawat udara, perlu dipertimbangkan penerapan prinsip tanggung jawab mutlak (strict/absolute liability) dalam hal terjadinya kerugian yang diderita pihak ketiga akibat pengoperasian pesawat udara negara di Indonesia.

#### **Daftar Pustaka**

- Agra, N.E., en K. van Duyvedijk, *Rechtsaanvang (Mula Hukum)*, diterjemahkan oleh J.C.T. Simorangkir dan H. Boerhanoeddin S.B.), H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan Rijn, 1977.
- Bosco, Joseph A., "Liability of the United States Government for Outer Space Activities which Results in Injuries, Damages or Death According to United States National Law", *Journal of Air Law and Commerce*, Volume. 51, Number 4, Southern Methodist University School of Law, Summer 1986.,
- Diedericks-Verschoor, I.H.Ph., *An Introduction to Air Law*, Sixth revised edition, Kluwer Law International, The Hague-London-

- Boston, 1997.
- E. Suherman, *Tanggung Jawab Pengangkut Dalam Hukum Udara Indonesia*, Eresco, Bandung, 1962.
- Iman Sjahputra Tunggal, dkk, *Peraturan Perundang-Undangan Pelayaran Dan Penerbangan Indonesia*, Penerbit Harvarindo, Jakarta, 1997.
- Matte, Nicolas Mateesco, *Treatise on Air – Aeronautical Law*, ICASL – McGill University, Montreal, 1981.
- McNair, Lord, *The Law of the Air*, 3<sup>rd</sup>, ed. by Kerr, Mochael R.E. and Anthony H.M. Evans, Steven & Sons, London, 1964.
- R. Subekti dan R. Tjitrosudibio (penterjemah), *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, J.B. Wolters – Jakarta – Groningen, 1957.
- Speiser, Stuart M. and Charles F. Krause, *Aviation Tort Law*, Vol. 2, The Lawyers Co-operative Publishing Co., Rochester, New York 14694, 1979.
- Verplaetse, Julian G., *International Law in Vertical Space – Air. Outer Space. Ether.*, Fred B. Rothman Cy, South Hackensack N.J., 1960